

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 10/2019 Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa, annettu 13.6.2019

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohdeasia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportointaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Uusintarikollisuuden vähentämiseen kohdistuneessa tarkastuksessa arvioitiin sitä, miten sisäministeriö ja valtioneuvosto ovat kehittäneet ja ohjanneet sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyötä erityisesti maan harvaan asutuilla alueilla 2000-luvun alusta lähtien.

Tarkastuksessa havaittiin, että viranomaisyhteistyön ohjaus ei ole ollut selkeää. Sisäministeriö on ohjannut viranomaisia yhteistyöhön aktiivisesti vuosina 2006–2014, mutta tämän jälkeen ohjaus on hiipunut. Valtion keskushallinnon asettamissa tavoitteissa on ollut jopa ristiriitaisuuksia: toisaalta on ohjattu yhteistyöhön, toisaalta keskittymään perustehtäviin. Eri viranomaisten yhteistyötä ovat hankaloittaneet viranomaisten väliset toimivaltarajat ja rajalliset resurssit. Lisäksi viranomaisyhteistyön hyviä käytäntöjä ei ole seurattu, arvioitu ja juurrutettu aktiivisesti.

Tarkastuksen perusteella suositeltiin, että sisäministeriön tulisi varmistaa turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön kohdistettujen ohjaussyötteiden sisällöllinen yhdensuuntaisuus. Lisäksi sisäministeriön tulisi ohjata paikallista ja alueellista turvallisuuden hallintaa ja suunnittelua siten, että paikalliselle ja alueelliselle toiminnalle muodostuisi nykyistä selkeämmät rakenteet ja vastuusuhteet. Samalla yhteistyön sisältöjä tulisi kehittää yhdenmukaisempaan suuntaan esimerkiksi yhdistämällä valmius- ja turvallisuus-suunnittelun käytäntöjä.

Jälkiseurannan tiedonhankintamenetelmänä käytettiin ensisijaisesti sisäministeriölle 21.6.2021 lähetettyä selvityspyyntöä, jossa pyydettiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Millä toimenpiteillä sisäministeriö on ohjannut harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta ja siihen liittyviä kehittämistoimia tarkastuksen valmistumisen jälkeen?
- Onko viranomaisyhteistyö edelleen keskeinen tavoite harvaan asuttujen alueiden nopean avun takaamisessa?
- Onko viranomaisyhteistyön menettelytapoja kehitetty edelleen valtakunnallisella ohjauksella?
- Onko viranomaisyhteistyön käytäntöjä seurattu ja onko hyviä toimintamalleja levitetty valtakunnallisesti?
- Millä keinoilla alueellista ja paikallista turvallisuuden suunnittelua ja hallintaa on kehitetty?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Ministeriö arvion mukaan harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyöstä saadaan jo ne hyödyt, jotka yhteistyöstä on saatavissa olemassa olevien resurssien ja toimivaltuuksien rajoissa

Sisäministeriö toteaa selvityksensä aluksi, että viranomaisyhteistyö niin hallinnonalan sisällä kuin muiden viranomaisten kanssa on koko sisäasiainhallinnon näkökulmasta tärkeää, vaikuttavaa ja kustannustehokasta. Tässä viitataan myös tuoreeseen valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteeseen (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48), jossa todetaan, että Suomen erityinen vahvuus turvallisuuspalvelujen tuottamisessa on pitkät ja vahvat perinteet viranomaisyhteistyöstä.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa on tunnistettu myös se, että viranomaisten monimutkaistunut ja laajeneva tehtäväkenttä sekä toisaalta rajalliset resurssit ovat ohjanneet viranomaisia priorisoimaan toimintaansa lakisäätöihin ydintehtäviin. Ministeriön ja hallinnonalan viranomaisten arvio on, että niissä tehtäväkokonaisuuksissa, joissa viranomaisyhteistyöllä on saavutettavissa kokonaistaloudellista kustannustehokkuutta, ovat lainsäädäntö ja toimintakäytännöt ajantasaiset. Ministeriön arvion mukaan viranomaisyhteistyöstä harvaan asutuilla alueilla saadaan tällä hetkellä varsin täysimääräisesti ne hyödyt ihmisten turvallisuudelle, jotka vallitsevassa resurssitilanteessa sekä toimivaltuuksien tarkkarajaisuusedellytysten ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimusten puitteissa ovat saavutettavissa.

Sisäisen turvallisuuden selonteon yhtenä keskeisenä haasteena nostetaan esille harvaan asuttujen alueiden turvallisuustilanne ja erityisesti hälytyspalvelujen tuottaminen näillä alueilla. Kansallisten muutoliikkeiden jatkuessa kohti kasvukeskuksia muuttuu nopean avun tuottaminen harvaan asutuilla alueilla yhä haasteellisemmaksi: tehtäviä on aiempaa vähemmän, mutta hädän hetkellä yksilön avun tarve on yhtä suuri. Ministeriö toteaa vastauksessaan kantavansa huolta harvaan asuttujen alueiden turvallisuudesta tästä näkökulmasta ja että se näkee ensisijaisena ratkaisuna selonteossakin esitetyn turvallisuusviranomaisten perusrahoituksen nostamisen.

Sisäministeriön mukaan taloustilanteen pitkän aikavälin näkymä on jo useita vuosia ollut haasteellinen. Vielä toistaiseksi yksittäisistä budjettivuosista on selvitty ja tavoitteet pääsääntöisesti saavutettu, mutta olosuhde on toistuvasti vaatinut määrärahojen esittämistä ja myöntämistä lisätalousarvioiden kautta, edelliseltä vuodelta siirtyneen määrärahan käyttöä pakollisiin kuluvaan vuoden menoihin sekä menojen leikkaamista budjettivuodelle jo toteutettavaksi suunniteltuihin hankintoihin ja toimiin. Tilanne on vaikeuttanut sisäasiainhallinnon mukaan pitkän tähtäimen suunnittelua niin toiminnallisten ja operatiivisten vastuiden kuin henkilöstösuunnittelun näkökulmasta.

Sisäministeriö on ohjannut harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta resurssiohjauksella sekä jatkamalla ohjelma- ja verkostotyötä

Tarkastuksen havaintojen perusteella harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyön ohjaus ei ole kaikilta osiltaan ollut selkeää. Ohjauksessa on ollut katkoksia ja keskushallinnon tavoitteissa on ollut ristiriitaisuuksia. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sisäministeriön tulisi varmistaa yhdessä muiden turvallisuuspalveluista vastaavien ministeriöiden kanssa, että turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön kohdistetut ohjaussyötteet olisivat sisällöllisesti yhdensuuntaisia.

Sisäministeriön vastauksessa viitataan pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukseen siitä, että viranomaisten läsnäoloa ja näkyvyyttä lisätään etenkin alueilla, joissa on heikoin palvelutaso. Vuodesta 2019 lähtien poliisille on kohdistettu pysyvä resurssilisäys 3,3 miljoonaa euroa nimenomaisesti poliisin toiminnan turvaamiseksi palvelutasoltaan haasteellisilla ja harvaan asutuilla alueilla. Vuoden 2021 valtion talousarvioesityksessä poliisille kohdennettiin 4,1 miljoonan euron lisäresurssi, joista osa on kohdennettu harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden lisäämiseen. Harvaan asutuilla alueilla on poliisi-toiminnassa kohdennettu kaikkiaan 30 lisähenkilötyövuotta viidelle poliisilaitokselle.

Ministeriön vastauksessa jatketaan, että sisäasiainhallinnon taloudellinen tilanne tulee olemaan tulevina vuosina erittäin haastava ilman merkittävää lisärahoitusta. Esimerkiksi hallitusohjelmaan kirjattujen, poliisia sitovien pidemmän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen on muuttumassa haastavammaksi toukokuussa 2021 julkistetun julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja siihen liittyvän kehyspäättöksen 2022–2025 seurauksena. Keskustelu poliisin resurssien riittävydestä on jatkunut syksyn 2021 aikana, ja vuoden 2021 neljännessä lisätalousarvioesityksessä onkin poliisitoimen toimintamenoihin esitetty 32,2 miljoonan euron lisäystä poliisin toiminnan ja lisäresurssitarpeiden turvaamiseksi.

Hallitusohjelman mukaisesti poliisille on määritelty enimmäisvasteajat koko Suomeen. Lisäksi hälytyspalveluiden alueellisen saatavuuden parantamiseksi on poliisissa luotu uusi toimintavalmiusajan tarkastelumalli. Uusi toimintavalmiusajan tarkastelumalli otetaan käyttöön vuoden 2022 alusta. Enimmäisvasteajat ja poliisin toiminnan lisääminen harvaan asuttujen alueilla on huomioitu sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisessä vuosien 2021–2025 tulossopimuksessa.

Sisäministeriö toteaa edelleen vastauksessaan, että Poliisihallitus on päättänyt, miten poliisilaitokset tekevät yhteistyötä harvaan asutuille alueille kohdennettavissa toimissa. Lapin, Oulun, Itä-Suomen, Sisä-Suomen ja Pohjanmaan poliisilaitosten alueelta on valittu analysoidun tiedon perusteella 11 poliisilaitosten rajoihin rajautuvaa kuntaa, joissa poliisin tehtävämäärät ovat pieniä ja poliisia näkyy harvoin ja joissa poliisin toimintavalmius kiireellisimmässä A-kiireellisyysluokan hälytystehtävissä on yli 40 minuuttia. Harvaturva-projekti pilotoi näiden kuntien alueella poliisilaitosrajat ylittävää valvontaa ja partiointia. Yksi poliisilaitos vuorollaan vastaa näiden valittujen kuntien alueella partioimisesta, valvonnasta ja hälytystehtävien hoitamisesta, mikäli sellaisia tulee. Tämä poikkeaa perinteisestä poliisilaitosten aluevastuuperiaatteesta, jossa yksittäinen poliisilaitos vastaa itsenäisesti alueensa tehtävistä ja valvonnasta. Suunnitelman mukaan hälytystehtäviltä jäävää työaikaa kohdennetaan muun muassa liikennevalvontaan.

Sisäministeriö on vuoden 2019 alusta johtanut harvaan asuttujen alueiden harvaturva-verkoston, jossa on mukana viranomais- ja järjestötoimijoiden edustajia laajasti. Harvaturvaverkoston tehtäviä ovat muun muassa:

- maaseudun ja harvaan asuttujen alueiden turvallisuuskehityksen seuranta
- tiedon tuottaminen harvaan asuttujen alueiden haasteista ja mahdollisista ratkaisuista niihin
- harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden vahvistamiseen liittyvien käytäntöjen levittäminen
- tiedonkulun vahvistaminen turvallisuusviranomaisten ja muiden harva-alueen toimijoiden välillä
- yhteiskunnallinen vaikuttaminen harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden edistämiseksi.

Harvaturva-verkosto on käsitellyt eri harvaan asuttujen alueiden turvallisuuteen liittyviä ilmiöitä ja valmistellut muun muassa Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus 2020 -raportin, joka julkaistiin syksyllä 2020. Julkaisussa on uudet suositukset harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden kehittämiseksi, ja siinä on arvioitu edellisen vastaavan katsauksen suositukset. Suosituksia pidetään säännöllisesti esillä eri yhteyksissä. Harvaturva-verkosto on pyrkinyt myös lähentymään harvaan asutun maaseudun (HAMA) parlamentaarisen työryhmän kanssa ja avaamaan kanavaa poliittisen keskustelun suuntaan. Sisäministeriön edustaja on nimetty myös harvaan asutun maaseudun parlamentaarisen työryhmän asiantuntijaverkoston. Vastuuhenkilö on ministeriön pelastusosastolta, millä on vahvistettu asiakokonaisuuden painoarvoa ja siihen liittyvän valmistelun yhdensuuntaisuutta ja tavoitteellisuutta.

Sisäministeriö käynnisti myös vuoden 2019 lopussa uuden sisäisen turvallisuuden kansallisen yhteistoi-
mintamallin, joka korvaa aiempia sisäisen turvallisuuden ohjelmia. Mallilla tavoitellaan aiempia toimen-
pideohjelmamuotoisia hankkeita aktiivisempaa valmistelua ja toimeenpanoa. Painopisteiksi kutsuttuja
ilmiölähtöisiä toimenpidekokonaisuuksia voidaan ottaa valmisteluun tai niistä voidaan luopua jous-
taviesti tarpeen mukaan, ja työn kohteet määrittävät sen perusteella, miten laajasti yhteistyöryhmässä on
halukkuutta niiden ratkaisemiseksi nimenomaisesti yhteistyön keinoin. Tällä tavoitellaan aiempaa pa-
rempaa sitoutumista ja vaikuttavuutta.

Yksi yhteistoimintamallin tämän hetken painopistealueista, joiden osalta tehdään monialaista yhteistyötä, koskee harvaan asuttujen alueiden turvallisuusosaamista ja -valmiuksia. Painopisteryhmän esitys toimintasuunnitelmaksi hyväksyttiin syksyllä 2020 sisäisen turvallisuuden kansallisessa yhteistyöryhmässä, joka vastaa koko mallin toiminnasta. Toimintasuunnitelma sisältää seuraavat kolme toimenpiteitä:

1. kartoitetaan kylien osaaminen ja kehitetään kyläturvallisuuskoulutusmalleja
2. pilotoidaan valmiuskeskuksia ja luodaan edellytykset yhtenäiselle toimintamallille
3. selvitetään monipaikkaisuuden vaikutukset turvallisuuteen ja mallinnetaan mahdollisuudet turvallisuustyön tukemiseksi.

Toimenpiteistä yksi on käynnistynyt ja kahta muuta sivutaan muissa sisäisen turvallisuuden hankkeissa. Painopisteryhmää johtaa sisäministeriö, ja siinä ovat edustettuina laajasti eri ministeriöt, järjestöt, viranomaistahot ja aluehallintovirasto.

Sisäministeriön vastauksessa mainitaan myös se, että ministeriö on perustanut sopimuspalokuntien kansallisen yhteistoimintaryhmän. Ryhmän toiminnan ohjaukseen on hyväksytty sopimuspalokuntatoiminnan kansallinen kehittämisohjelma, johon on koottu tällä hetkellä keskeisimmät kehittämistarpeet. Sopimuspalokuntatoiminnalla on merkittävä vaikutus harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluihin, koska alueilla sopimuspalokunta on usein lähin jatkuvasti läsnä oleva turvallisuustoimija. Lisäksi käynnissä on pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke, joka koostuu useista työpaketeista. Yksi työpaketeista on keskittynyt pelastustoimen harvaan asuttujen alueiden ratkaisujen tuottamiseen. Työpaketissa käsitellään harvaan asuttujen alueiden teemaa monipuolisesti sisältäen myös sopimuspalokuntatoiminnan.

Viranomaisyhteistyö on edelleen keskeinen tavoite harvaan asuttujen alueiden palveluiden turvaamisessa, mutta yhteistyöllä ei voida korvata toimivaltaisten viranomaisten resursseja

Harvaan asuttujen alueiden turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön kohdistuneessa tarkastuksessa havaittiin, että operatiivista työtä tekevien viranomaisten näkökulmasta keskushallinnon tavoitteet yhteistyön lisäämiseksi ovat jääneet jossain määrin epäselväksi. Pääosa haastatelluista paikallistason viranomaisista ei tuntenut tarkasti keskushallinnon asettamia tavoitteita viranomaisten välisestä yhteistyöstä, ja myös tavoitteiden voimassaolo oli heille epäselvää. VTV suosittikin tarkastuskertomuksessaan selkiyttämään yhteistyön ohjausta.

Sisäministeriö toteaa vastauksessaan, että viranomaistoimijat tekevät hyvää yhteistyötä päivittäin, mutta yhteistyöllä ei voida korvata viranomaisten puuttuvia resursseja. Erityisesti tehtävissä, joissa tarvitaan usean viranomaisen toimia ja toimivaltuuksia, ovat yhteistyössä hoidettavat tehtävät palvelujen tuottamisen ja niiden saannin näkökulmasta selvä etu. Sisäministeriön eri toimialojen arvioiden mukaan yhteistyön lisäämisellä ei nykyisessä tai näköpiirissä olevassa resurssitilanteessa kuitenkaan ole saavutettavissa nykyistä suurempia hyötyjä ilman, että kunkin toimialan omien lakisääteisten tehtävien toteuttaminen heikkenisi alle hyväksyttävän tason. Ministeriön vastauksessa korostetaan, että yhteistyötä tarvitaan edelleen jatkuvasti ja että tiivis viranomaisyhteistyö on erittäin tärkeää kansalaisten turvallisuuden takaamisessa.

Pelastustoimen palveluverkon turvaaminen on keskeinen hallitusohjelman tavoite. Se on myös perusedellytys sille, että viranomaisyhteistyötä voidaan tehdä. Tässä työssä korostuvat sopimuspalokuntien valmiudet ja kyvykkyydet. Alueelliset pelastuslaitokset pyrkivät osaltaan kehittämään luontevaa viranomaisyhteistyötä pelastustoiminnan tilanteiden varalle. Muutamat pelastuslaitokset ovat kehittäneet myös kyläturvallisuuden parantamiseen liittyviä menetelmiä.

Ministeriön vastauksessa todetaan, että Rajavartiolaitoksen ja Tullin resurssein toteutettava nopean avun takaaminen kiireellisissä poliisitoiminnan tilanteissa on jäänyt käytännössä vähäiseksi. Viranomais-ten resurssit ovat varsin niukat, minkä johdosta ne hoitavat pääosin omia lakisääteisiä tehtäviään. Poliisitehtäviä ei voida edes osin osoittaa muille toimijoille kuin Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Vaikka toimivaltuudet olisivat kunnossa, aiheuttaa koulutuksen ja kokemuksen puute ongelmia toisten viranomaisten tehtävien hoidolle ja voi vaarantaa ihmisten sekä virkatoimia tekevän oikeusturvan. Poliisitoimi on pyrkinyt tiiviin yhteistyön lisäksi omaa toimintaansa kehittämällä huolehtimaan siitä, että kansalaiset saisivat apua harvaan asutuilla alueilla paremmin.

Rajavartiolaitoksen tulossuunnitelmissa vuosille 2019, 2020 ja 2021 on yhtenä vaikuttavuustavoitteena, että Rajavartiolaitos lisää ihmisten turvallisuutta rajaseudulla ja saaristossa. Pääasiallinen keino on ollut vahvistaa Rajavartiolaitoksen omia suorituskykyjä ja valmiuksia. Viranomaisyhteistyötä harvaan asutuilla alueilla on ylläpidetty myös lähimmän partion ja ensivastetoimintojen osalta pääasiassa Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Lapissa sekä merialueilla. Pohjois-Karjalassa on tehty myös yhteispartiointia. Lukumäärällisesti tehtävät eivät ole olleet merkittäviä, mihin on vaikuttanut sekä pyyntöjen lukumäärä että Rajavartiolaitoksen käynnissä olleet sopeuttamistoimet, joiden johdosta se on keskittynyt turvaamaan ydintehtävänsä.

Viranomaisyhteistyön käytäntöjä on edelleen kehitetty ensisijaisesti paikallisten tarpeiden mukaan

Tarkastuksessa havaittiin, että harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyötä on seurattu vain tehtävämäärillä, eikä tällaista seuranta ole ollut kattavaa. Myöskään viranomaisyhteistyön hyötyjä tai vaikuttavuutta ei ole systemaattisesti arvioitu, joten seurannan tavoitteet ovat myös siltä osin jääneet toteutumatta.

Sisäministeriön vastauksessa tuodaan esille, että yhteistyötä, menettelytapoja ja yhteisiä järjestelmiä kehitetään jatkuvasti. Tarkastuksen jälkeen Poliisihallitus on seurannut viranomaisyhteistyön käytäntöjä ja levittänyt viranomaisyhteistyön toimintamalleja, vaikkakin vähäisemmässä määrin kuin mitä poliisin omaa toimintaa on kehitetty. Poliisin ympärivuorokautista johtamisjärjestelmää on kehitetty siten, että yhteistyöviranomaisilla on alueella jatkuvasti yksi ympärivuorokautinen yhteyspiste.

Edelleen poliisilla on vakiintuneet ja säännölliset yhteistyömenetelmät ja käytänteet PTR-toimintaan sekä poliisin ja puolustusvoimien väliseen toimintaan. Pelastustoimessa on pyritty levittämään hyviä käytäntöjä toimialan verkostoissa.

Rajavartiolaitos on puolestaan kehittänyt ensivastetoimintaa ja suorituskykyään yhteistyössä alueellisten terveysturvaviranomaisten kanssa siellä, missä se on katsottu toiminnallisesti järkeväksi ja missä siihen on ollut resursseja. Rajavartiolaitos noudattaa lähimmän partion periaatetta omien tehtäviensä salissa aina, kun pyyntö tulee tai kun siihen on oman toiminnan ohessa saadun havainnon perusteella tarvetta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta tehtävämäärä on pitkälti riippuvainen poliisin tarpeesta ja Rajavartiolaitokselle osoitetuista pyynnöistä. Yhteisestä toiminnasta saatuja havaintoja ja parhaita käytäntöjä jalkautetaan yhteisissä rajojen valvonnan ja operatiivisen kenttätoiminnan koulutustilaisuuksissa.

Sisäministeriö toteaa vastauksessaan, että se on perustanut pelastustoimen yhteistyörakenteen, johon kuuluu muun muassa pelastustoimen, hätäkeskustoiminnan ja alueellisen varautumisen johdon kokoukset. Kokouksissa käsitellään ajankohtaisia teemoja huomioiden myös viranomaisyhteistyön elementtejä.

Paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun tukemiseksi on perustettu TUOVI-yhteistyöportaali

Tarkastuksen havaintojen mukaan sisäministeriön tuki paikalliselle ja alueelliselle turvallisuussuunnittelulle hiipui 2010-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tarkastuksessa selvisi, että turvallisuussuunnitelmia ei ole vuoden 2014 jälkeen kerätty, koottu tai tallennettu valtakunnallisesti. Suunnitelmien laatimista ja niiden sisältöä ei ole myöskään arvioitu vuoden 2011 jälkeen. Turvallisuussuunnittelun vaatimukset ovat jääneet epäselviksi kuntajohtajille ja paikallistason viranomaisille. Tarkastuksessa suositeltiin, että sisäministeriön tulisi ohjata paikallista ja alueellista turvallisuuden hallintaa ja suunnittelua siten, että paikalliselle ja alueelliselle toiminnalle muodostuisi nykyistä selkeämmät rakenteet ja vastuusuhteet. Samalla yhteistyön sisältöjä tulisi kehittää yhdenmukaisempaan suuntaan esimerkiksi yhdistämällä valmius- ja turvallisuussuunnittelun käytäntöjä.

Ministeriön vastauksessa todetaan, että vuonna 2019 julkaistussa Turvallisuutta kaikkialla -linjauksissa turvallisuussuunnittelun tilannetta on pyritty jo selkeyttämään. Sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton laatimissa linjauksissa turvallisuussuunnittelun toimeenpanoa on edistetty näiden toimijoiden yhteistyötilaisuuksissa kuntien ja alueellisten turvallisuusyhtymien kanssa. Sisäministeriön mukaan ohjaus on siihen osoitettuihin voimavaroihin nähden ollut hyvin aktiivista. Turvallisuusyhteistyön edistämiseksi on lisäksi perustettu valtakunnallinen, ilmainen ja kaikille turvallisuustoimijoille avoin TUOVI-yhteistyöportaali (sisainturvallisuus.fi), jota sisäministeriön johdolla jatkuvasti kehitetään. Tavoitteena on, että portaali palvelisi erilaisia poikkihallinnollisia turvallisuuden edistämisen hankkeita ja verkostoja, joista turvallisuussuunnittelun toimijat ovat keskeisin ryhmä.

Vuoden 2019 lopussa käynnistyneen sisäisen turvallisuuden kansallisen yhteistoimintamallin yhtenä painopisteenä on paikallisen turvallisuustyön uudistaminen. Sisäministeriö vastaa yhteistoimintamallista kokonaisuutena, ja kyseistä painopisteryhmää johtaa Kuntaliitto. Yhteistoimintamallin työhön osallistuu sisäministeriön lisäksi muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, aluehallinto sekä elinkeinoelämän toimijat. Hankkeen toimintasuunnitelmassa on lukuisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on muun muassa korjata tarkastuksessa havaittuja turvallisuussuunnittelun puutteita.

Merkittävimmät turvallisuussuunnittelun haasteet ovat sisäministeriön mukaan siinä, että suunnittelua toteutetaan arviolta noin 20 prosentissa kaikista kunnista, joko kunnallisen, seutukunnallisen tai maakunnallisen turvallisuussuunnitelman. Haasteita aiheuttavat myös suunnitteluun kytkeytyvän yhteistyöverkoston puutteet ja se, että toiminnalle ei ole vahvaa säädöspohjaan nojautuvaa tukea.

Sisäministeriö on toiminut aktiivisesti turvallisuussuunnittelun edistämiseksi osana muun muassa aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön asiantuntijavalmistelua. Ministeriö esitti valmistelussa, että jatkossa hyvinvointialueet vastaisivat turvallisuussuunnittelun koordinaatiosta alueellaan nykyistä vahvemmin säädöspohjaan perustuen. Selvitystyön raporttiin on kirjattu osia ministeriön esityksestä ja sen perusteluista, mutta esitys hyvinvointialueiden lakisäätteisistä turvallisuussuunnittelun tehtävistä ei edennyt osaksi raportin varsinaisia suosituksia. Lisäksi ministeriö on vuoden 2020 tulossopimuksesta lähtien ohjannut aiempaa vahvemmin aluehallintovirastoja niiden lakisäätteisessä tehtävässä edistää turvallisuussuunnittelua.

Sisäministeriön mukaan turvallisuussuunnittelun tulevaisuuden näkymien osalta ratkaisevaksi tekijäksi muodostuu se, millaisen roolin tulevat hyvinvointialueet ja vastaavasti niiden alueilla toimivat kunnat ottavat. Osana edellä mainittua painopistetyötä on havaittu, että turvallisuussuunnittelulla ja kuntien lakisäätteisellä hyvinvointisuunnittelulla on vahva keskinäinen synergia. Tämänhetkiset ohjaussyötteen tukevatkin sitä, että kunnat toteuttaisivat turvallisuussuunnittelua joko omana itsenäisenä prosessina tai vähintään osana hyvinvointisuunnittelu- ja kertomusprosessejaan. Asian edistymistä tukee aiempaa vahvempi yhteistyö valtioneuvostossa sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton välillä.

Samanaikaisesti todetaan, että paikallista ja alueellista turvallisuussuunnittelua on tehty Suomessa jo vuodesta 1999 ja, kuten tarkastuskertomuksesta ilmenee, toiminta ei ole vakiintunut sillä tavoin kuin olisi voinut olettaa. Sisäministeriön arvion mukaan taustalla on se, että tehtävää ei ole valtioneuvostossa, muualla keskushallinnossa tai kunta- tai aluehallinnossa selkeästi osoitettu säädöspohjaisesti kellekään. Tämä on vaikuttanut ainakin osittain siihen, millaisia voimavaroja ja työkaluja tehtävälle on eri ajankohtina ollut osoittaa. Pitkällä aikavälillä tullee arvioida sitä, miten arjen turvallisuuden ongelmia ennalta ehkäisevä poikkihallinnollinen yhteistyö sekä sen ohjaus, koordinaatio ja toimeenpano järjestetään. Jo mainittuun sisäisen turvallisuuden selontekoon on tähän liittyen kirjattu tavoitteiksi muun muassa että paikallis- ja aluetason turvallisuusyhteistyötä eri toimijoiden välillä vahvistetaan siten, että ennakoidaan myös valmisteilla olevien hyvinvointialueiden roolia.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Viranomaisyhteistyön kehittäminen on ollut keskushallinnon keskeinen ja toistuva tavoite harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen järjestämisessä. Yhteistyökokeilujen on toivottu vakiintuvan ja leviävän, ja lisäksi toiminnan seuranta on korostettu. Tarkastuksessa havaittiin, että syvälle menevää viranomaisyhteistyötä hankaloittavat viranomaisten omat lakisäätteiset tehtävät, rajalliset resurssit sekä toimivaltarajat. Vastaavasti tuki alueelliselle ja paikalliselle turvallisuussuunnittelulle on vaihdellut.

Jälkiseurannassa ilmeni, että sisäministeriö on pyrkinyt edelleen aktiivisesti kehittämään viranomaisten yhteistyötä erilaisilla harvaan asuttujen alueiden yhteistoimintaan liittyvillä kehittämishankkeilla ja -toimilla. Ne ovat koskeneet yhtä lailla viranomaistoimintaa kuin laaja-alaisempaa alueellista yhteistyötä. Ministeriö arvioi, että viranomaisyhteistyöstä saadaan jo tällä hetkellä varsin täysimääräisesti ne hyödyt, jotka ovat vallitsevassa resurssitilanteessa sekä toimivaltuuksien rajojen ja tarkoituksenmukaisuuden puitteissa saavutettavissa.

Paikallisessa ja alueellisessa turvallisuussuunnittelussa toiminta ei ole vakiintunut, koska tehtävää ei ole valtioneuvostossa eikä keskus-, alue- tai kuntahallinnossa selkeästi säädöspohjaisesti osoitettu millekään toimijalle. Tuovi-portaalilla on luotu uudelleen alusta toiminnalle. Jatkossa arjen turvallisuuden ohjauksen, toimeenpanon ja koordinaation kysymykset kiinnittyvät myös perustettavien hyvinvointialueiden ja kuntien tehtäväjakoihin.

Edellä kuvatun perusteella sisäministeriö on huomioinut tarkastuksen suositukset kohtuullisen hyvin viranomaisten toiminnan ohjauksessa ja yhteistoiminnan kehittämisessä. Jatkossa hyvinvointialueiden toiminnan seurannassa ja siihen kohdistuvan tarkastustoiminnan suunnittelussa on hyvä huomioida alueiden rooli arjen turvallisuuden sekä riskienhallinnan toimijoina.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Anna-Liisa Pasanen
johtaja, Hyvinvoiva ja turvallinen yhteiskunta

Mikko Koskinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU sisäministeriö